Deutscher Bundestag **Drucksache 19/14090**

19. Wahlperiode 16.10.2019

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Harald Ebner, Dr. Bettina Hoffmann, Uwe Kekeritz, Renate Künast, Friedrich Ostendorff, Steffi Lemke, Lisa Badum, Matthias Gastel, Stefan Gelbhaar, Britta Haßelmann, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Christian Kühn (Tübingen), Stephan Kühn (Dresden), Dr. Ingrid Nestle, Dr. Julia Verlinden, Daniela Wagner, Gerhard Zickenheiner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Mängel in Pestizidzulassungsverfahren beheben – Umwelt und Gesundheit wirksam schützen

Der Bundestag wolle beschließen

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Risikobewertung von Pestiziden und deren Wirkstoffen soll dem Vorsorgeprinzip folgend Schäden für Gesundheit und Umwelt vermeiden. Jedoch mehren sich Hinweise, die auf erhebliche Defizite von Zulassungsverfahren hindeuten. Dazu gehören wissenschaftliche Studien, die eine krebserregende Wirkung von Glyphosat nahelegen sowie Hinweise auf eine Einflussnahme des Pestizidherstellers Monsanto (inzwischen Teil des Bayer-Konzerns) auf Studien zur Risikobewertung von Glyphosat. Für drei Wirkstoffe aus der Insektizidgruppe der Neonicotinoide wurde inzwischen auf EU-Ebene eine Freilandverbot erlassen aufgrund ihrer schädlichen subletalen Wirkungen für Bestäuber, die bei den jeweiligen Zulassungsverfahren nicht oder unzureichend untersucht wurden.

Das Europäische Gericht (EuG) in Luxemburg hat in einem Urteil vom 17. Mai 2018 zur Rechtmäßigkeit von Anwendungsbeschränkungen bei Neonicotinoiden erhebliche Defizite bei der Risikoprüfung dieser Stoffe erkannt (Rechtssachen T-429/13 und T-451/13). Auch die Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina hat in einem Diskussionspapier erhebliche Mängel von Zulassungsverfahren aufgezeigt.[1]

Das Europäische Parlament hat am 16. Januar 2019 mit großer Mehrheit einen Beschluss zur grundlegenden Reform von Pestizidzulassungsverfahren gefasst.[2] Eine Petition an den Deutschen Bundestag zur Pestizidkontrolle mit Vorschlägen zur Verbesserung der Zulassungsverfahren wurde von über 71.000 Bürgerinnen und Bürgern

[1] Vgl. Andreas Schäfer et al: „Der stumme Frühling – Zur Notwendigkeit eines umweltverträglichen Pflanzenschutzes“, 2018, unter https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2018_Diskussionspapier_Pflanzenschutzmittel.pdf .

[2] Siehe http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0023_DE.pdf .

mitgezeichnet.[3] Beide Initiativen machen den dringenden politischen Handlungsbedarf deutlich, um bestehende Schutzlücken und Gefährdungen zu beheben.

Die Bundesregierung ist aufgrund der staatlichen Schutzverantwortung entsprechend dem Vorsorgeprinzip in der Pflicht, sich für eine Beseitigung der strukturellen Defizite von Zulassungsverfahren einzusetzen und entsprechende Schritte einzuleiten.Der Bundestag wolle beschließen:

1. Deutschland setzt sich auf EU-Ebene für eine schnelle und umfassende Anwendung der EFSA Bienenleitlinien von 2013 aktiv ein und wirkt auf die Umsetzung der Vorschläge des Europäischen Parlaments und der Bundestagspetition Pestizidkontrolle zur Reform von Zulassungsverfahren hin.
2. Künftig sind regulär im Rahmen von Zulassungsverfahren zusätzliche Studien zu bislang unzureichend berücksichtigten Risikobereichen zu erstellen. Dazu zählen insbesondere:
    a. Subletale Effekte auf Orientierungs- und Lernvermögen, Immunsystem und Fortpflanzungserfolg
    b. Auswirkungen auf Schlüsselarten von bislang noch unzureichend berücksichtigten Nichtzielorganismengruppen wie Amphibien, Reptilien, Wildbestäubern und Fließgewässerorganismen
    c. Indirekte und langzeitliche kumulative Effekte, Kombinationswirkungen mit anderen Stressoren (z.B. Viren) sowie ökosystemare Auswirkungen
    d. Synergistische Effekte (verstärkte Toxizität etc.) durch Beistoffe
    e. Ökotoxizität und Umweltverhalten bei Ausbringung von Pestiziden als Tankmischung
    f. Sogenannte „Cocktaileffekte“ und Wirkverstärkungen von Mischexpositionen, wie sie etwa zwischen Insektiziden und Fungiziden bekannt sind
    g. Auswirkungen von hohen Belastungsspitzen durch Pestizideinträge in Gewässern als Folge starker Niederschläge
3. Die Hersteller werden verpflichtet, bei Tankmischungen, die bei den zehn häufigsten Kulturen (gemessen am Flächenanteil) nach gängiger Beratungspraxis eingesetzt werden, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchführen zu lassen und die Kosten dafür zu tragen. Die nötigen Gutachten werden durch Behörden an unabhängige und fachlich qualifizierte Einrichtungen vergeben.
4. Die Sicherheitszuschläge (Sicherheitsfaktoren) im Rahmen der Risikobewertung neuer Wirkstoffe und Pestizidformulierungen sind entsprechend aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen zu erhöhen, um den bisher unterschätzten Folgewirkungen sowie der unterschätzten Umweltpersistenz vor allem in Böden und Gewässern Rechnung zu tragen.
5. Die Bundesregierung richtet in Zusammenarbeit mit den Bundesländern bis 2020 ein umfassendes und flächendeckendes Nachzulassungs-Monitoringsystem ein, um Annahmen über Auswirkungen und Umweltverhalten von Pestiziden unter Praxisbedingungen zu überprüfen. Die Kosten dafür sollen aus entsprechend zu erhöhenden Zulassungsgebühren durch die Hersteller finanziert werden. Die Ergebnisse sind zu veröffentlichen und bei gravierenden

[3] Siehe https://www.aurelia-stiftung.de/de/aktuelles/erfolg-fuer-bundestagspetition-pestizidkontrolle.html .

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abweichungen ist eine umgehende Aktualisierung der Risikobewertung vorzunehmen.

6. Deutschland setzt sich auf EU-Ebene dafür ein, die Erstzulassungszeit von Wirkstoffen auf 5 Jahre zu verkürzen, um in Verbindung mit dem Nachzulassungs-Monitoring eine schnellere Evaluierung der Umwelt- und Gesundheitswirkungen entsprechend dem Stand der Wissenschaft zu gewährleisten.

7. Bei Pestiziden mit leichtflüchtigen Wirkstoffen wie Pendimethalin und Prosulfocarb werden zum Schutz von Umwelt und ökologischer Landwirtschaft umgehend die Zulassungen für die Anwendung im Freiland aufgehoben. Ein hohes Verwehungspotential wird Ausschlusskriterium für weitere Pestizidzulassungen.

8. Die Bundesregierung wird aufgefordert, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass Wirkstoffe, für die belastbare wissenschaftliche Hinweise auf eine krebserzeugende, hormonell wirksame, erbgutverändernde oder fortpflanzungsgefährdende Wirkung vorliegen und keine vernachlässigbare Exposition gewährleistet ist, kategorisch von Zulassungsverlängerungen ausgeschlossen sind, dies schließt auch Fälle nach Artikel 17 der EU-Pestizidverordnung 1107/2009 mit ein.

9. Um eine bessere Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse der Risikobewertung zu erreichen, werden Informationen zu Design, Auftraggeber, Durchführung, Ergebnissen und Bewertung von Studien, welche als Grundlage des Zulassungsverfahrens von Pestiziden dienen, öffentlich zugänglich gemacht unter Wahrung berechtigter Interessen von Datenschutz und eng definierten Geschäftsgeheimnissen.

10. Eine strukturelle Reform von Zulassungsverfahren wird als notwendig erachtet, um die Gefahr von Interessenskonflikten und eine indirekte Einflussnahme der Hersteller auf Ergebnisse der Risikobewertung zu minimieren. Studien, die Grundlage für Zulassungsverfahren sind, werden nicht mehr vom Antragsteller oder in dessen Auftrag erstellt, sondern durch eine unabhängige öffentliche Institution konzipiert und unabhängige Labore mit der Durchführung beauftragt. Die Finanzierung erfolgt wie bisher durch kostendeckende Gebühren seitens der Antragssteller. Die Bundesregierung wird aufgefordert, eine Kommission unternehmensunabhängiger ExpertInnen mit der Ausarbeitung eines Konzepts zu beauftragen, welches auch Empfehlungen für generelle Maßnahmen zur effektiven Offenlegung und Vermeidung von Interessenskonflikten im Zusammenhang mit Zulassungsverfahren enthalten soll.

11. Die Bundesregierung legt ein neues Programm zur Finanzierung von industrieunabhängigen Forschungsvorhaben im Bereich Risikoforschung zu Pestiziden auf.

12. Die Annahmen in Zulassungs(verlängerungs)verfahren im Obst- und Weinbau hinsichtlich nötiger Produkt- und Wassermengen werden unter Berücksichtigung der aktuellen Anwendungspraxis und verfügbaren Techniken zur Einsatzminimierung grundlegend überprüft und aktualisiert. Hierbei werden insbesondere moderne Applikationstechniken und praxisübliche Kulturformen berücksichtigt und die Anwendungsempfehlungen entsprechend angepasst. Als grundlegende Zielbestimmungen werden eine wesentliche Reduktion der Bodensedimentbelastung und die Minimierung des Mittelaufwands pro Hektar in die entsprechenden Leitlinien aufgenommen. Die ab 2020 für neu zugelassene Pestizide geltende Vorgabe im Obstbau zur Dosierung nach dem Laubwandflächenmodell wird für die Dauer einer Evaluierung ausgesetzt, um einen Anstieg des Pestizidverbrauchs zu vermeiden.

13. In die Anwendungsbestimmungen im Rahmen von Pestizidzulassungen im Bereich Obst- und Weinbau werden verpflichtende Vorgaben zur Normung

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

und Optimierung von Pestizidapplikationsgeräten sowie deren Anwendung (zielstrukturangepasste Gebläsetypen wie Querstromgebläse, Düsen, Gebläsedrehzahl, Fahrgeschwindigkeit etc.) entsprechend dem aktuellen Stand der Technik verankert, um sowohl den Mittelaufwand in der Zielkultur als auch die Abdriftmengen deutlich zu senken. Der Einsatz von Gebläsen mit radialer Luftverteilung wird ab 2025 untersagt. Die an der Pestizidzulassung beteiligten Hersteller und Versuchsansteller werden im Rahmen der Zulassungsauflagen verpflichtet, die Applikationssysteme (Gebläse etc.) entsprechend der Gegebenheiten des Betriebs vor Ort optimiert zur Minimierung der Applikationsmengen auf geeigneten Prüfständen einzustellen entsprechend den Regeln der „Zielstrukturangepassten Applikation“. Grundlage hierfür sind Ansätze nach dem Vorbild von Minimierungstechniken, wie sie von der Marktgemeinschaft Bodenseeobst (Dr. Triloff) für Obstbaumkulturen entwickelt wurden.

14. Bei Pestizidausbringungsgeräten wird eine Ausstattung bzw. Nachrüstung mit kontinuierlicher Innenreinigung sowie eine entsprechende Schulung und Beratung der Anwender (unter Wahrung angemessener Übergangsfristen) vorgeschrieben, um Punktbelastungsquellen ausgehend von befestigten Hofflächen zu vermeiden.

15. Um die Pestizidreduktionspotentiale durch einer Modernisierung der Applikationspraxis flächendeckend zu realisieren, wirkt der Bund in Zusammenarbeit mit den Ländern auf Förderprogramme zur Umstellung auf zielstrukturangepasste Gebläsetypen sowie eine erhebliche personelle Verstärkung der staatlichen Schulungs- und Beratungskapazitäten hin, die in moderner Anwendungstechnik für Pestizidausbringungsgeräte im Sinne der „Zielstrukturangepassten Applikation“ gesondert geschult sind.

16. Eine ExpertInnenkommission aus Herstellern, Umweltverbänden, Wissenschaft und Zulassungsbehörden wird beauftragt, verschiedene Optionen zu evaluieren, wie den indirekten und schwer erfassbaren Biodiversitätsschäden durch Pestizide im Rahmen von Zulassungsauflagen Rechnung getragen und eine rechtssichere Umsetzung erfolgen kann. Dabei sollte auch eine Verpflichtung zur Anlage natürlicher Barrieren gegen Pestizidabdrift wie Hecken und Baumstreifen geprüft werden.

17. Die Bundesregierung prüft, inwieweit ein deutsches Gesetz nach französischem Vorbild zum Verbot von Produktion, Lagerung und Verbreitung von Pflanzenschutzmitteln, die Wirkstoffe beinhalten, die nach der EU-Pestizidverordnung aus Gründen der Gefährdung der Gesundheit von Mensch und Tier sowie des Umweltschutzes nicht zugelassen sind, rechtssicher möglich und als Modell auf EU-Ebene übertragbar ist.

18. Die Bundesregierung setzt sich für ein verbindliches internationales Abkommen zur Regulierung des Markts für hochgefährliche Pestizide ein.

Berlin, den 24. September 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

Im Zuge des Trilogs auf EU-Ebene zum Allgemeinen Lebensmittelrecht wurden zwar einige Verbesserungen hinsichtlich der Transparenz von Risikobewertungsverfahren bei Pestiziden erreicht, auch dank 1,3 Millionen Unterstützerinnen und Unterstützern der Europäischen Bürgerinitiative zu einem Verbot von Glyphosat. Doch die Defizite der Zulassungsverfahren sind weitaus tiefer, umfassender und teilweise auch strukturell bedingt. Daher ist eine grundlegende Reform der Verfahren unverzichtbar, um dem Vorsorgeprinzip Rechnung zu tragen.

Forschungen des Umweltforschungszentrums Leipzig und weiterer wissenschaftlicher Einrichtungen haben ergeben, dass die tatsächlichen Belastungen und Auswirkungen etwa auf Gewässerorganismen deutlich höher sein können, als in Modellen der Risikobewertung angenommen. Dies hat eine deutliche Reduktion der Artenvielfalt in Fließgewässern zur Folge.[4]

Inzwischen deuten auch mehrere Studien auf erhebliche Gefährdungsrisiken für Bestäuber auch durch neue systemische Insektizide wie Flupyradifuron und Sulfoxaflor hin, die einen vergleichbaren Wirkmechanismus wie Neonicotinoide aufweisen.[5]

Die Berücksichtigung aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse bei der Risikobewertung, wie sie in der EU-Pestizidverordnung (1107/2009) vorgeschrieben ist, findet nicht oder nur stark verzögert statt. So werden die EFSA-Leitlinien für die Risikobewertung von Pestiziden bei Bienen von 2013 bis heute nicht im vollen Umfang angewendet, obwohl laut EU-Kommission ein wissenschaftlicher Konsens darüber besteht, dass die bisher angewandten Leitlinien veraltet sind. Leider hat auch die Bundesregierung auf EU-Ebene einer weiteren Verschleppung der vollständigen Implementierung zugestimmt, damit bleiben chronische oder subletale Effekte auf Bestäuber sowie Auswirkungen auf Wildbienen weiterhin in Zulassungsverfahren unberücksichtigt. Dies widerspricht der Forderung von Bundesministerin Julia Klöckner, dass „die Risikobewertung von Pflanzenschutzmitteln zum Schutz der Insekten schnellstmöglich an den aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik angepasst wird“.[6].

Insbesondere indirekte und kumulative Effekte sowie Kombinationswirkungen sind nur schwer in Modellierungen von Pestizidauswirkungen zu erfassen. Um diesen Folgen für die Biodiversität dennoch Rechnung zu tragen, hat das Umweltbundesamt (UBA) als Zulassungsvoraussetzung die Schaffung von betrieblichen Ausgleichsflächen vorgeschrieben, auf denen kein Pestizideinsatz stattfinden darf. Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit hat diese verbindliche Vorgabe im Rahmen des Einvernehmens des UBA aber ignoriert und rechtlich umstrittene Zulassungen für 18 Pestizide auf ein Jahr befristet erteilt. Inzwischen hat das Verwaltungsgericht Braunschweig einer Herstellerklage stattgegeben und die Vorgabe von Biodiversitätsausgleichsflächen für rechtswidrig erklärt.[7] Es bleibt Aufgabe der Politik, einen neuen rechtssicheren Weg zum Ausgleich indirekter Biodiversitätsschäden zu finden.

Darüber hinaus darf der Schutz von Gesundheit und Umwelt nicht an der EU-Grenze haltmachen. Obwohl die Anwendung einiger Wirkstoffe laut EU-Pestizidverordnung (1107/2009) zwar in der Europäischen Union nicht zugelassen ist, werden dieselben Substanzen in Pflanzenschutzmitteln dennoch von europäischen Unternehmen in Drittländer exportiert, deren Regulierung zu schwach ist, um die eigene Bevölkerung und Natur zu schützen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

---

[4] Vgl. https://www.mdr.de/wissen/pestizide-in-unseren-gewaessern-100.html und https://www.ufz.de/index.php?de=35329.

[5] Vgl. https://www.maz-online.de/Nachrichten/Wissen/Insektensterben-Auch-Ersatz-Insektizide-schaden-Bienen-und-Hummeln und https://www.br.de/nachrichten/wissen/ersatz-fuer-neonicotinoide-sulfoxaflor-gefaehrdet-hummeln,R0sWUmL.

[6] Siehe Pressemitteilung des BMEL Nr. 158 vom 19.07.2019.

[7] Siehe https://verwaltungsgericht-braunschweig.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/pressemitteilungen/zulassung-von-pflanzenschutzmitteln-im-zonalen-zulassungsverfahren-vom-umweltbundesamt-geforderte-biodiversitatsanwendungsbestimmungen-nicht-mi-geltendem-recht-vereinbar-180406.html .

Damit missachten diese Konzerne den Internationalen Verhaltenskodex für Pestizidmanagement, die zugehörigen Richtlinien von WHO und FAO und verstoßen zudem gegen die UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die vorsehen, dass die Verantwortung von Unternehmen zur Einhaltung der Menschenrechte über nationale Gesetze und Vorschriften hinausgeht, wenn diese die Bevölkerung nicht ausreichend schützen.

In Frankreich wurde ein Produktions- und Handelsverbot ab 2022 für Pestizide mit Wirkstoffen erlassen, welche in der EU als gefährlich für die Gesundheit von Mensch und Tier oder des Umweltschutzes eingestuft und daher nicht mehr zugelassen sind (Gesetz Nr. 2018-938, Artikel 83, 2°, IV vom 30.10.2018). Das französische Verbot betrifft auch den Export in Drittländer. Dieser Ansatz stellt sicher, dass französische Hersteller ihrer Verantwortung für den Schutz von Umwelt und Gesundheit auch in Staaten mit mangelhafter Risikobewertung für Pestizide gerecht werden. Deutschland sollte eine Übernahme des Vorschlags, auch hinsichtlich der EU-Ebene, wohlwollend prüfen.

Darüber hinaus ist ein verbindliches internationales Abkommen zur Regulierung des Marktes für hochgefährliche Pestizide notwendig, um Umwelt und Gesundheit weltweit besser vor Pestizidgefahren zu schützen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.